

двух уровней конкурентных отношений: в сфере управления недвижимостью – между управляющими компаниями на получение заказа собственников на управление жилищным фондом, и за получение организациями-подрядчиками заказа от управляющей компанией на обслуживание жилья, хотя не следует забывать, что само ОСМД может перенимать функции управляющей компании и даже компании-подрядчика.

Итак, реформирование предприятий по эксплуатации жилья должно быть нацелено на формирование предложения предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям и спроса на услуги предприятий-производителей коммунальных услуг, а реформирование предприятий-производителей – на удешевление услуг в результате повышения эффективности производства и обновления технического состояния производства путем инвестирования в модернизацию.

Получено 18.06.2004

УДК 332.126 : 330.322

В.Н.БАБАЕВ, профессор

Харьковский городской исполнительный комитет

В.Т.СЕМЕНОВ, профессор, В.И.ТОРКАТЮК, д-р техн. наук, Н.П.ПАН

Харьковская национальная академия городского хозяйства

С.В.БУТНИК, канд. техн. наук

Харьковский государственный технический университет строительства и архитектуры

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА НА ОСНОВЕ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

В последние годы среди городов стран СНГ широкое распространение получило применение методов стратегического планирования в управлении муниципальным образованием. Процедура разработки стратегического плана является, по сути, механизмом согласования интересов и общего видения представителями ключевых сообществ (власть, бизнес, некоммерческий сектор и т.д.) путей развития города.

В настоящей работе приведены бизнес-модели разработки и реализации стратегического плана устойчивого развития городов с использованием инновационной технологии стратегического управления – системы сбалансированных показателей. В работе рассматривается проблема обеспечения социально-экономического партнерства между органами местного самоуправления, бизнесом, высшими учебными заведениями и предприятиями при разработке стратегического плана устойчивого развития города.

Актуальность данной работы обусловлена тем, что стратегическое планирование в структурах местного управления связано с процессами децентрализации государственного управления, повышением автономности в принятии решений на региональном и местном уров-

нях. В современных условиях экономический и политический контексты принятия стратегических решений главами городов значительно отличается от такового 10-15-летней давности. Однако в странах с переходной экономикой, к которым относится и Украина, системы городского управления в основном продолжают воспроизводить модели, сложившиеся в недавнем прошлом, и сталкиваются со значительными затруднениями в адаптации своих решений к новым политическим и экономическим реалиям.

Существующие концепции этой проблемы рассматривались в основном зарубежными специалистами [1, 2, 4], и их весьма трудно адаптировать к условиям Украины.

В связи с этим целью настоящей работы является разработка и реализация стратегического плана устойчивого развития города применительно к условиям Украины.

Новая модель планирования должна исходить из того, что субсидий на целевые программы будет меньше, ожиданий граждан в сфере общественных услуг – больше, а реакция на рост налогов – отрицательная. Выбор стратегии развития может оказать серьезное влияние на модель городского развития. Традиционно регионами с самым большим экономическим потенциалом являлись те, которые имели легкий доступ к топливным ресурсам, сырью, капиталу, дешевому труду низкой квалификации и крупным местным рынкам. Эти естественные преимущества в новых условиях стали терять свою значимость с развитием новых информационных технологий, систем транспортировки и телекоммуникаций.

Общая проблема стран с переходной экономикой заключается в том, что слабыми звеньями в работе их местных администраций является организаторская деятельность и стратегическое планирование, без которых овладение методами экономического развития просто невозможно. По свидетельству многих региональных экспертов, муниципалитеты испытывают большие трудности при установке иерархии приоритетов и целей. А так как местная администрация располагает весьма ограниченными ресурсами, то определение приоритетов становится важнейшей управленческой задачей.

Чтобы успешно развиваться, должны быть четко сформулированы основные приоритеты и разработаны методологические положения по достижениям поставленных целей. А это значит, что стратегическое планирование должно соотноситься с местным уровнем развития и учитывать состояние сообщества, поскольку оно нацелено на максимальную концентрацию местных ресурсов и прояснение образа будущего, оно требует участия в его разработке самого сообщества. Следо-

вательно, стратегическое планирование является важным фактором как консолидации местных ресурсов, так и выражением общих ценностей.

Исходя из вышеизложенного, становится очевидным, что все планы имеют три общих элемента – начальное состояние, цель (или конечное состояние) и процессы, связывающие эти два состояния. Цель планирования – соединить элементы так, чтобы с наименьшими затратами достигнуть наибольшей эффективности – т.е. максимизировать результаты.

Освоение стратегического планирования как одной из важнейших составляющих современных муниципальных управленческих технологий невозможно без серьезного изменения принципов и приоритетов в организации деятельности органов местного самоуправления. Безусловно, стратегическое планирование не может появиться как разновидность управленческой работы только за счет создания специализированного подразделения в составе местной администрации. Для успеха на ниве стратегического планирования необходимо включить деятельность органов местного самоуправления в объект стратегического планирования, что требует распределения функций стратегического планирования между представительскими и исполнительными органами, а также вовлечения в нее различных социальных и профессиональных сообществ.

Чтобы деятельность органов местного самоуправления была нацелена на стратегический подход к решению местных проблем, она должна включать следующие принципы развития системы муниципального управления:

- стратегическое планирование, включающее в себя разработку муниципальных политик в различных сферах, определяющих жизнь муниципального образования;
- разработку программ и проектов;
- прогнозирование и сценарирование социально-экономического развития.

Стратегическое планирование и муниципальные политики необходимы в муниципальном управлении как средства согласования интересов местных сообществ в отношении вопросов муниципального развития для устранения конфликтов и решения проблем и отдельных задач деятельности органов управления сообщества в целом. Следует обратить внимание, что одной из целей стратегического планирования является установление баланса между соперничеством и конкуренцией различных местных сообществ, с одной стороны, и их стремлением к

ассоциативности и сотрудничеству, с другой. Изложенные предпосылки являются базовыми для любого города, и, не освоив их, выйти на стратегическое планирование не представляется возможным.

Цель управления на принципах стратегического планирования заключается в обеспечении безусловного и постоянного прироста потенциала города за счет привлечения внешних и мобилизации внутренних ресурсов на основании выбранных ориентиров развития города. Выбор стратегии, определение целей и механизмов их достижения являются задачами аппарата администрации. Основные процессы жизненного цикла стратегического планирования, который предполагает разделение процессов подготовки, принятия, исполнения и контроля выполнения решений в системе управления городом и использует известный цикл Деминга (Plan – Do – Check – Act), основная структура которого приведена на рис.1.

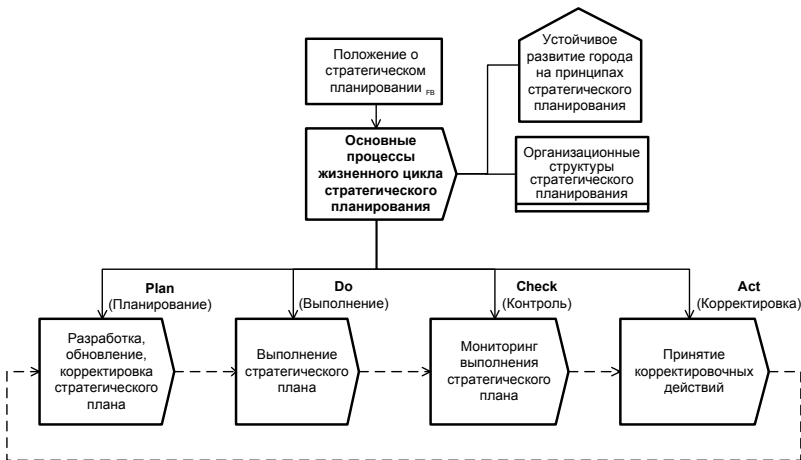


Рис.1 – Цикл Деминга (PDCA) основных процессов жизненного цикла стратегического планирования

Кардинальным отличием предлагаемой на рис.1 модели, использующей цикл Деминга, является распределение ответственности между лицами, готовящими, принимающими, исполняющими и контролирующими решения. В результате система согласно данной модели принимает замкнутый, самодостаточный и саморегулируемый характер.

Данная модель состоит из четырех непрерывно действующих, взаимоувязанных и последовательных процессов:

1. Разработка, обновление, корректировка стратегического плана.
2. Выполнение стратегического плана.
3. Мониторинг выполнения стратегического плана.
4. Принятие корректировочных действий.

Таким образом, в приведенной модели управления городом на принципах стратегического планирования образуется внешний контур управления, в котором после мониторинга выполнения стратегического планирования, реализуются необходимые корректировочные действия.

Целенаправленность устойчивого развития города есть процесс формализации целей устойчивого развития городской среды. Выбранные цели должны быть конкретны, измеримы, ориентированы во времени и достижимы, и по сути должны определять направления развития города.

Для реализации основных процессов жизненного цикла стратегического планирования необходимо создать в структуре администрации города организационные структуры стратегического планирования, отвечающие за долгосрочное планирование и определяющих стратегию развития муниципального образования как единого комплекса, основными функциями которого являются:

- определение миссии администрации, генерация и формулирование целей (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные);
- разработка системы описания и критериев оценки ситуации;
- стратегическое планирование – разработка плана и анализ стратегических альтернатив;
- планирование реализации стратегии (определение ключевых управленческих задач, промежуточные цели и др.);
- мониторинг и контроль за выполнением стратегических программ.

На рис.2 приведена эта организационная структура стратегического планирования городом.

Основные процессы генерального совета стратегического развития представлены на рис.3. Основной задачей генерального совета является политическая координация и принятие ключевых решений, связанных с разработкой, утверждением и реализацией стратегического плана города.

Основные процессы исполнительного комитета стратегического развития города представлены на рис.4. Основной задачей этой бизнес единицы является подготовка и корректировка базовой версии стратегического плана, передача для утверждения главной стратегической цели и стратегических направлений.

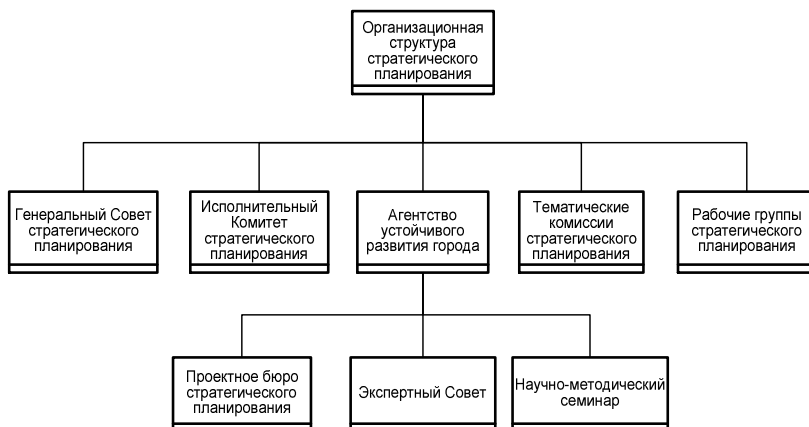


Рис.2 – Организационная структура стратегического планирования городом



Рис.3 – Основные процессы генерального совета стратегического планирования

Проектное бюро стратегического планирования осуществляет общую координацию, техническое, методическое и организационное обеспечение по формированию и реализации стратегического плана города. Для реализации этих функций в г.Харькове роль проектного бюро может исполнять «Центр Мегapolis», созданный при Харьковской национальной академии городского хозяйства. На рис.5 представлены основные процессы, выполняемые проектным бюро стратегического планирования.

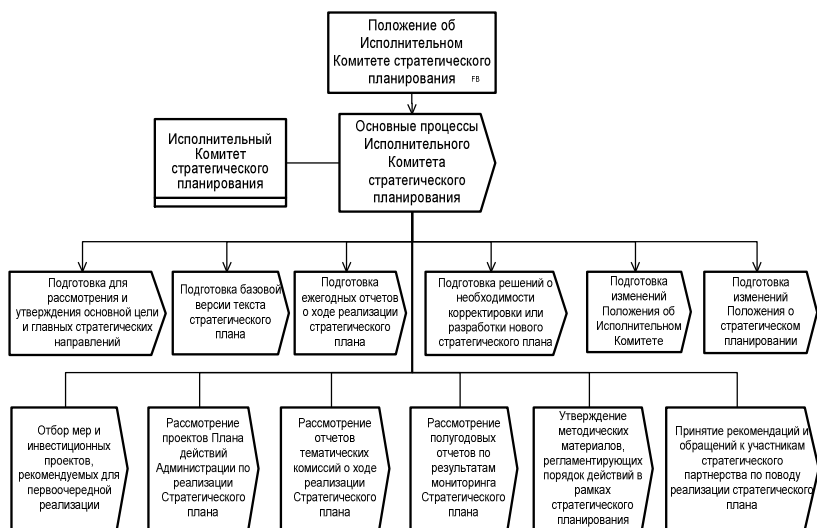


Рис.4 – Основные процессы исполнительного комитета стратегического планирования



Рис.5 – Основные процессы проектного бюро стратегического планирования

Основными задачами тематических комиссий стратегического планирования является разработка, мониторинг, корректировка и обновление стратегического плана по выбранным стратегическим направлениям (рис.6).



Рис.6 – Основные процессы тематических комиссий стратегического планирования

Рабочие группы образуются по каждой мере стратегического плана для обеспечения их реализации. Основными задачами рабочих групп является подготовка и представление заявок на бюджетное финансирование деятельности по реализации мер стратегического плана, а также ведение мониторинга реализации мер по установленным ключевым индикаторам эффективности (рис.7).



Рис.7 – Основные процессы рабочих групп стратегического планирования

Диаграмма взаимодействия организационных структур стратегического планирования, отражающая потоки данных между бизнес-единицами, показана на рис.8.

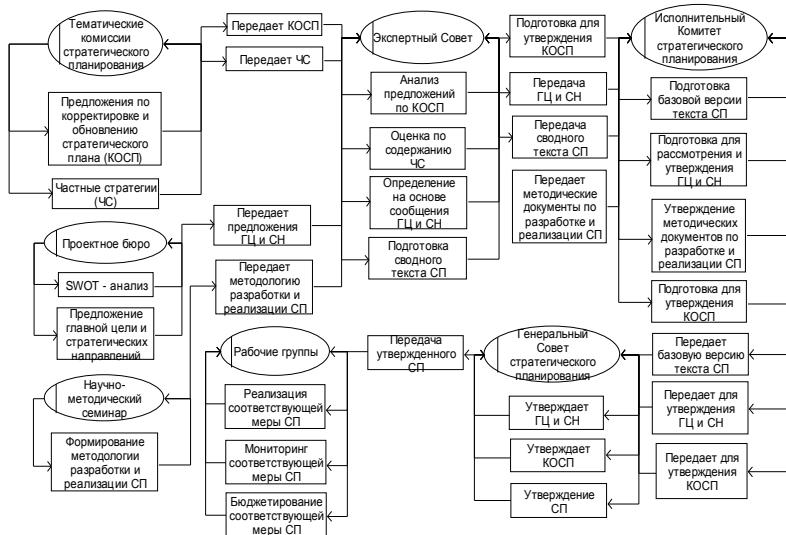


Рис.8 – Диаграмма взаимодействия организационных структур стратегического планирования

Для анализа перспектив развития города используется традиционная технология SWOT-анализа [6]: определение сильных и слабых сторон города, а также угроз и возможностей во внешней среде. На основе анализа сильных и слабых сторон, а также угроз и возможностей разрабатывается несколько возможных сценариев развития города.

Для каждого сценария разрабатываются миссия, видение, главная стратегическая цель и стратегические направления. Главная стратегическая цель связана с некоторым набором стратегических направлений. Каждое стратегическое направление в свою очередь имеет несколько стратегических целей и связанных с ними процессами и ключевыми показателями результативности, показывающими степень достижения той или иной цели (рис.9).

Дерево стратегических целей и направлений, предлагаемое авторами для г.Харькова, приведено на рис.10. Детализированные диаграммы шести стратегических направлений города приведены на рис.11–16. Следует отметить, что стратегические направления – “Эффективное управление городом” и “Информационное обеспечение устойчивого развития г.Харькова” проработаны более детально.

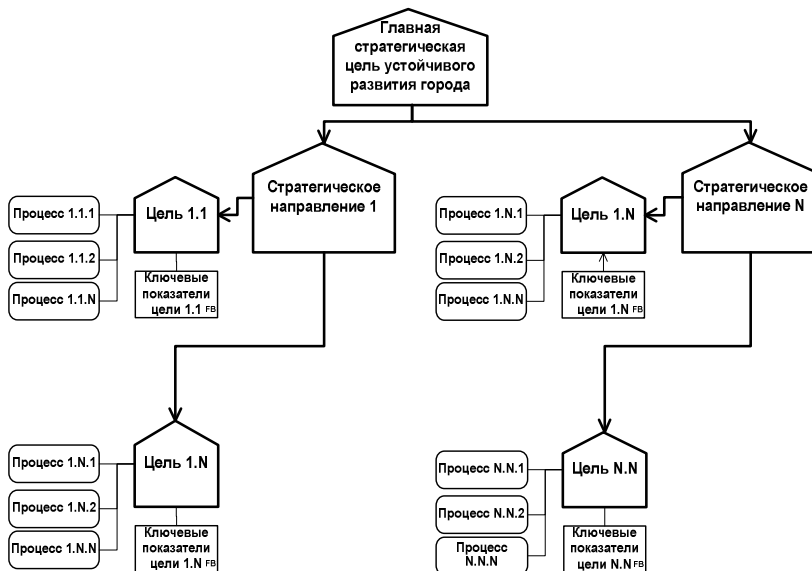


Рис.9 – Дерево стратегических целей и направлений устойчивого развития города

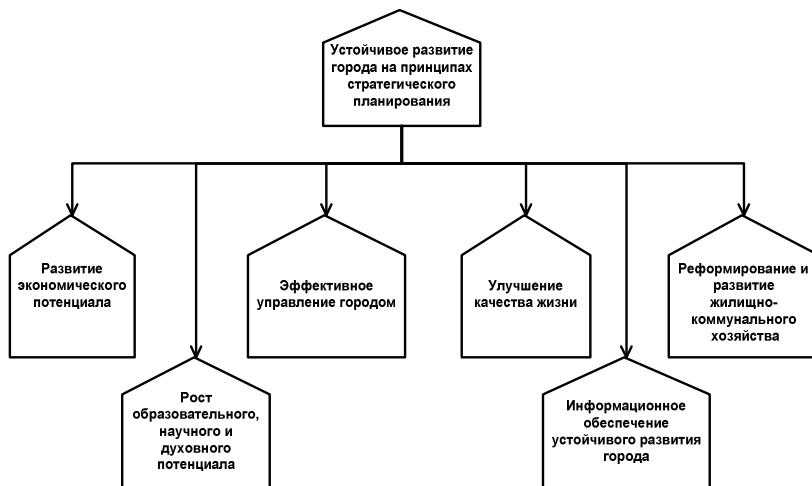


Рис.10 – Дерево стратегических целей и направлений устойчивого развития г. Харькова

Чтобы осуществить переход к стратегическому управлению муниципалитетом, необходимо разработать стратегический план его реа-

лизации. Для управления достижением стратегических целей целесообразно воспользоваться современной методологией стратегического управления предприятием, основанной на "Сбалансированной системе показателей" [1].

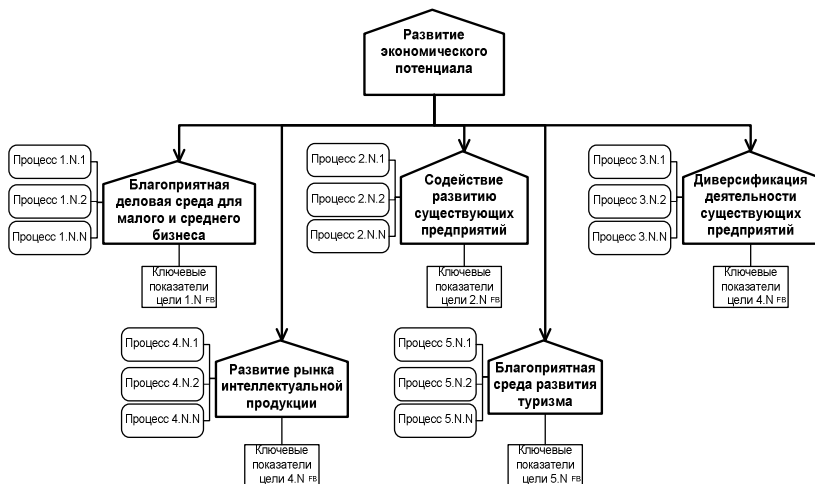


Рис.11 – Развитие экономического потенциала г. Харькова

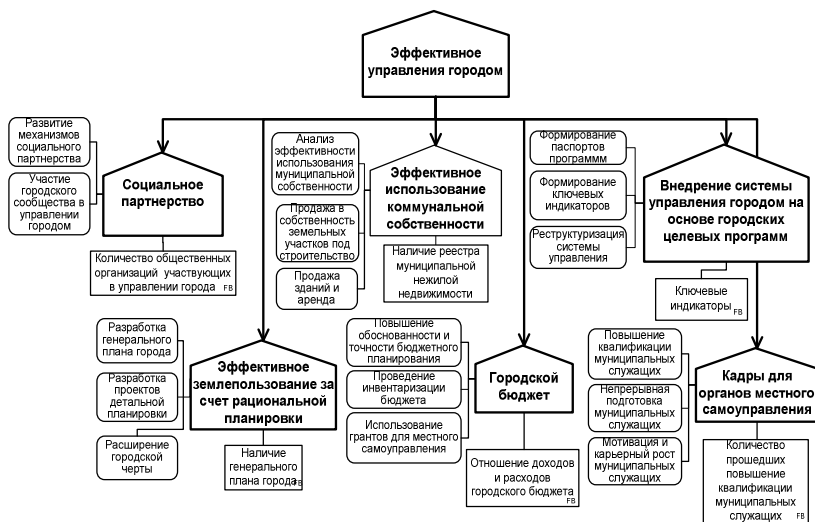


Рис.12 – Эффективное управление г. Харьковом

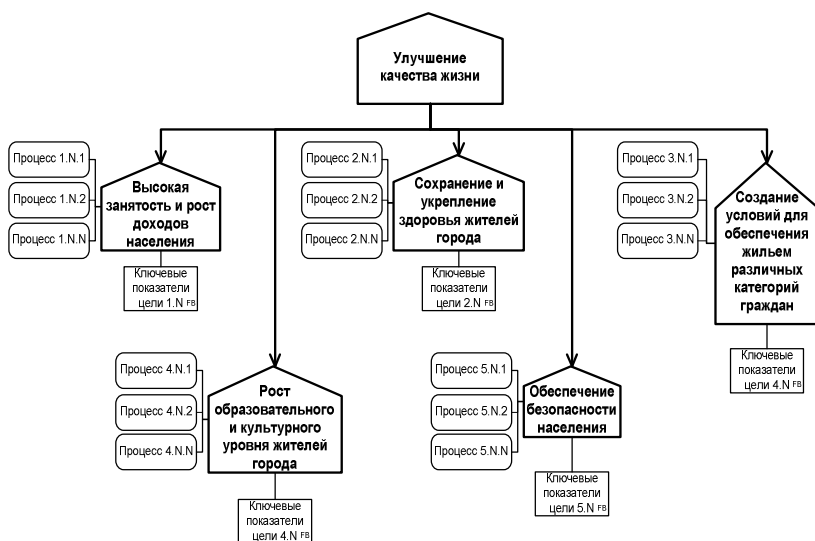


Рис.13 – Улучшение качества жизни

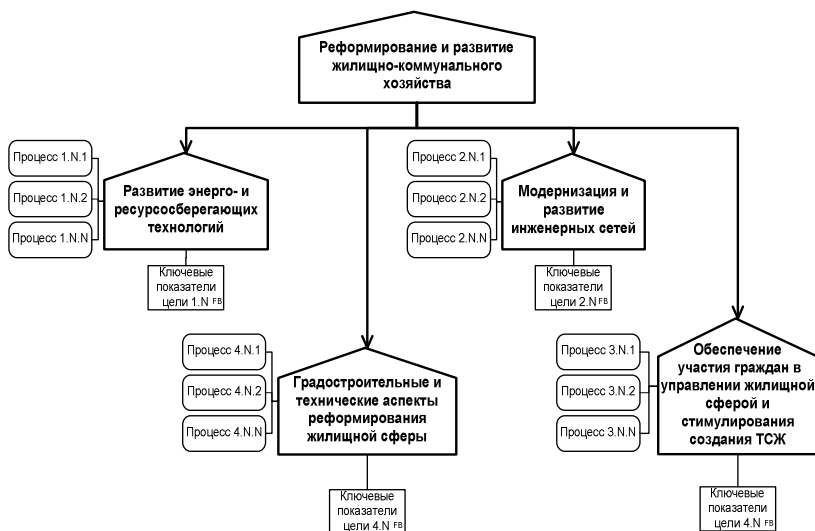


Рис.14 – Реформирование и развитие жилищно-коммунального хозяйства



Рис.15 – Рост образовательного, научного и духовного потенциала

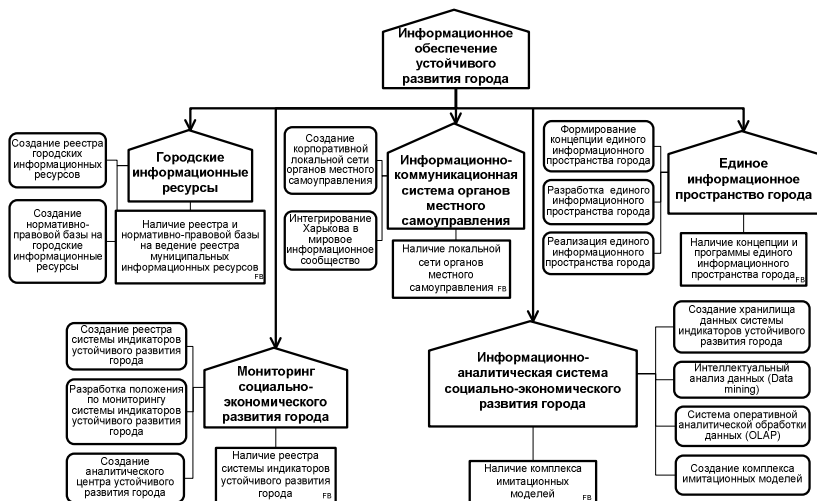


Рис.16 – Информационное обеспечение устойчивого развития г. Харькова

Сбалансированная система показателей с успехом используется и в государственном секторе [2-3]. Считается, что основное преимущество использования сбалансированной системы показателей связано со сравнительным анализом, или бенчмаркингом, который легче провести для муниципальных властей, чем для частных компаний. Подобные методы оценки применяются во многих районах и населенных пунктах. В этом случае не возникает проблем, связанных с раскрытием

закрытой информации, и легче найти муниципалитеты в различных регионах страны для проведения сравнительного анализа.

Разработанная модель реализации стратегии по внедрению проектного менеджмента в систему управления городом с учетом причинно-следственных связей в соответствии с методологией сбалансированной системы показателей приведена на рис.17 и раскрывается в четырех перспективах-направлениях:

- обучения и роста;
- внутренних бизнес-процессов;
- клиентской перспективы;
- финансовой.

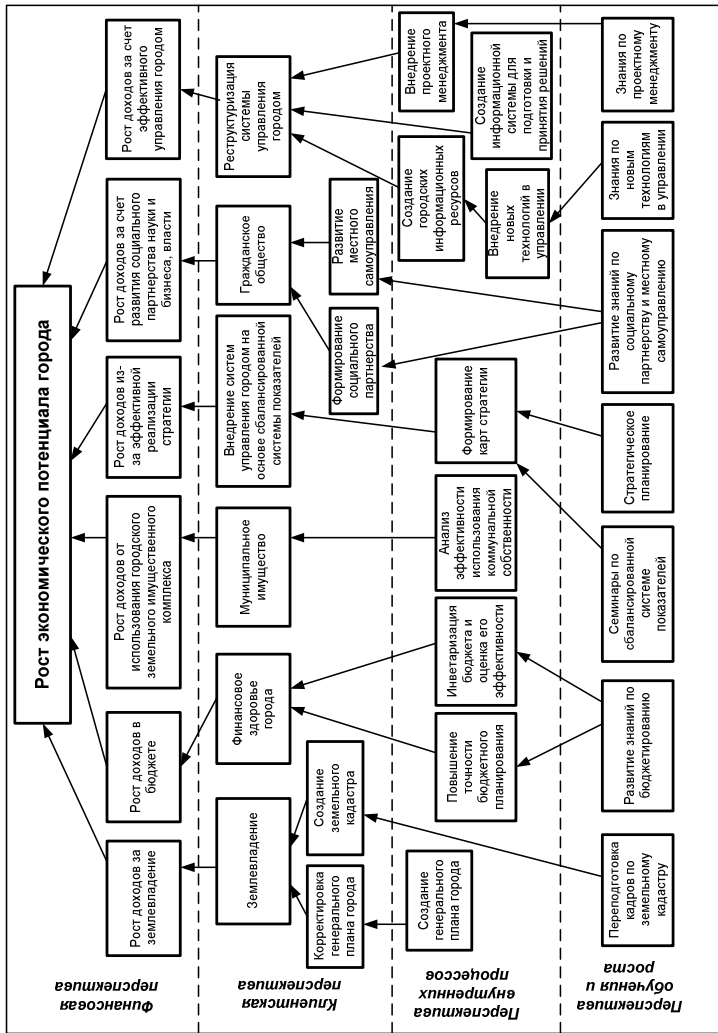
При реализации перспективы обучения и роста достигаются цели, связанные с обучением персонала в области проектного менеджмента и обеспечение непрерывного образования муниципальных служащих, что связано с формированием инициатив, которые необходимо реализовать, чтобы данная цель была достигнута, а также устанавливаются ключевые показатели результативности, индицирующие степень достижения цели.

Перспектива выполнения внутренних бизнес-процессов показывает, что структура управления муниципалитетом должна быть соответствующим образом изменена для инвентаризации бюджета и оценки его эффективности, создания информационных ресурсов города, внедрения проектного менеджмента.

В клиентской перспективе основное внимание уделяется развитию местного самоуправления и формированию социального партнерства науки, бизнеса и власти, реструктуризации системы управления городом, финансовому здоровью города.

В финансовой перспективе основное внимание уделяется росту доходов за счет повышения эффективности использования бюджетных средств, за счет эффективной реализации стратегии, за счет эффективного использования муниципального имущественного комплекса.

Важным моментом является методология моделирования бизнес-процессов при реализации стратегического планирования в системе управления городом. Отличительная особенность стратегического и проектного управления заключается в том, что проект рассматривается как последовательность взаимоувязанных процессов, направленных на достижение цели. Поэтому целесообразно проектирование осуществлять с позиции управления процессами. Это обеспечивает методология, реализованная в продукте ARIS известной компанией-разработчиком IDS Scheer AG (Германия) [4, 5].





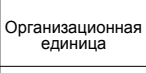
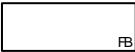
В отличие от сетевого планирования в ARIS именно действие, процесс выступает объектом управления, а время понимается как сумма изменений. Моделирование по методологии ARIS [6] позволяет предусмотреть все возможные влияния на процессы и определить способы управления ими с целью безусловного достижения конечного результата.

Необходимость перехода на технологию ARIS обусловлена внешней ситуацией – сложностью управленческих задач, связанных со значительным ростом числа самостоятельных объектов управления в условиях рыночной экономики.

Методология ARIS позволяет получать полное непротиворечивое и наглядное описание модели любой системы средней сложности, обеспечивая проведение единой точки зрения и полную стыковку частей проекта и гарантирует проект от возможных ошибок на начальной стадии проектирования.

Модели, приведенные в настоящей статье, разработаны по методологии ARIS (см. таблицу).

Краткое описание ARIS-объектов

Тип объекта	Наименование	Краткое описание назначения
	Функция	Действие или набор действий, выполняемый над исходным объектом с целью получения заданного результата
	Цель	Определяет цели организации, которые (предположительно) будут достигнуты при наличии соответствующих факторов успеха и реализации новых бизнес-процессов
	Организационная единица	Являются исполнителями задач, решение которых необходимо для достижения бизнес-целей. Это достаточно стабильные образования, представленные набором штатных единиц, занимаемых конкретными сотрудниками компании
	Технический термин	Отражает концептуальный взгляд на имеющиеся в организации информационные объекты и используется для выделения специфических терминов и понятий, а также существующих между ними взаимосвязей

Таким образом, переход на модель муниципального управления, ориентированного на стратегический и проектный менеджмент, оптимизирует структуру управления, делает ее управляемой, гибкой и за-

висимой от внешней среды. Это позволит в новых условиях муниципального управления сохранить и развить производство, увеличить производственный, финансовый и социальный капитал, сделать город максимально привлекательным для жизнедеятельности горожан и размещения капитала, добиться его привлечения.

Дальнейшие прогнозные исследования в этой области должны быть направлены на создание миссии и видения города, детальную проработку всех стратегических направлений города и составление на их основе модифицированной карты стратегии устойчивого развития города, оптимизацию инновационных организационных стратегических форм, в частности возможного объединения тематических комиссий и рабочих групп стратегического планирования в единую бизнес-единицу. Безусловно, требуют дальнейшего исследования проблемы формирования причинно-следственных связей между стратегическими целями в пределах четырех перспектив сбалансированной системы показателей.

Кроме этого необходимо прорабатывать проблему каскадирования корпоративной карты стратегии на уровень стратегических бизнес-единиц, когда стратегические бизнес-единицы должны разрабатывать свои карты стратегии, ориентируясь на корпоративную стратегию для достижения синергизма.

Таким образом, изложенные положения дают возможность более эффективно осуществлять реализацию плана устойчивого развития городов, так как использование этих положений дает более точную оценку потребности экономического и общественного развития, а также программные цели, задачи и стратегию для его реализации. Такой план устойчивого развития города может служить основой вносимых на утверждение программ законодательных актов и бюджета города. План будет более конкретным и соответствовать требованиям государственного планирования и движения документов, указывающим главе города или областной администрации на более реальные статьи расхода.

Предложенный нами подход к реализации плана устойчивого развития города непосредственно увязывает планирование с капиталовложениями и программами; он предоставляет всем гражданам право голоса в процессе принятия решений относительно планов и капиталовложений в городскую инфраструктуру. Успешная реализация планов на всех уровнях – местном, городском, областном, региональном и государственном – будет способствовать прогрессу в процессе улучшения уровня жизни граждан соответствующего города, области, региона и Украины в целом.

Изложенные положения и концепции нашли свое внедрение в разработке “Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м.Харкова на 2003-2010 рр.”, “Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр.”, которые утверждены соответствующими решениями городского и областного советов и успешно внедряются в жизнь [7, 8].

1.Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. – М.: ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2003. – 304 с.

2.Каплан Р., Нортон Д. Организация, ориентированная на стратегию / Пер. с англ. – М.: ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2004. – 416 с.

3.Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей / Пер. с англ. – М.: Издательский дом “Вильямс”, 2003. – 304 с.

4.Шеер А.-В. Бизнес-процессы. Основные понятия. Теория. Методы. – М.: Весть-МетаТехнология, 1999. – 152 с.

5.Шеер А.-В. Моделирование бизнес-процессов. – М.: Весть-МетаТехнология, 2000. – 205 с.

6.Камменова М., Громов А., Ферапонтов М., Шматалюк А. Моделирование бизнеса. Методология ARIS. Практическое руководство. – М.: Весть-МетаТехнология, 2001. – 327 с.

7.Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м.Харкова на 2003-2010 рр. // (Колектив авторів під кер. Шутенка Л.М., Бабаєва В.М., Семенова В.Т.). – Харків: ХДАМГ, 2003. – 205 с.

8.Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр. // (Колектив авторів під кер. Шутенка Л.М., Кравчука А.Л., Семенова В.Т.). – Харків: ХДАМГ, 2003. – 247 с.

Получено 15.06.2004

ББК 65.9 (2) 441

Е.В.ЧЕРНЕНКО

Харьковский городской исполнительный комитет

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Рассматриваются экономические методы управления развитием города.

Основной целью экономической деятельности является повышение благосостояния и жизненного уровня населения при надлежащей защите и сохранении окружающей среды.

Обеспечить устойчивое экономическое развитие невозможно без проведения активной инвестиционной политики. Ресурсное обеспечение инвестиционных процессов – это ключевая проблема всех крупных городов, выбравших себе инвестиционно-инновационный путь развития.